



4 SC

C70/16/4.SC/15
Paris, juillet 2016
Original : anglais

Distribution limitée

Comité subsidiaire de la Réunion des États parties à la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (UNESCO, Paris, 1970)

**Quatrième session
Paris, Siège de l'UNESCO, Salle II
26-28 septembre 2016**

Point 15 de l'ordre du jour provisoire : Plan d'action standard pour le retour et la restitution d'objets culturels illégalement mis en vente sur le marché

Ce document présente des actions standard visant à faciliter le retour et la restitution à leur pays d'origine de biens culturels mis en vente illégalement sur le marché de l'art.

Décision requise : paragraphe 21

Plan d'action standard pour le retour et la restitution de biens culturels
illégalement mis en vente sur le marché¹

Motifs

1. Plusieurs États membres de l'UNESCO se sont régulièrement inquiétés de la vente de biens culturels volés et exportés, ou de biens non volés mais sortis illégalement du pays et mis en vente sur le marché de l'art à l'étranger. L'UNESCO n'a pas l'autorité d'intervenir dans les affaires internes de ses États membres, mais elle fournit néanmoins aux États membres et aux acteurs du marché de l'art des outils, des ressources et des propositions de contre-mesures permettant de mieux lutter contre le trafic illicite des biens culturels et de faciliter leur retour et leur restitution à leur pays d'origine (Convention de 1970 et ses Directives opérationnelles, Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels; Base de données de l'UNESCO sur les législations nationales du patrimoine culturel; Code international de déontologie pour les négociants en biens culturels, etc.)²
2. À la lumière de ces éléments, le Comité subsidiaire, conscient de la diversité des règles en la matière, souhaite fournir aux États membres, qu'ils soient ou non parties à la Convention de l'UNESCO de 1970 et à la Convention d'UNIDROIT de 1995³, un plan d'action standard pour faciliter le retour et/ou la restitution des biens culturels faisant l'objet de trafic à leur pays d'origine⁴ lorsque ceux-ci ont été mis en vente sur le marché de l'art.
3. Le présent plan d'action standard, élaboré avec la coopération d'experts et de représentants de diverses unités de police nationales⁵, doit être vu comme un outil mis à la disposition des États à titre indicatif. Il ne remplace aucune des réglementations contraignantes existantes, qu'elles soient internationales ou nationales, et ne dispense pas les États ou les parties concernées d'appliquer les dispositions des Conventions de 1970 et 1995.

¹ Le Secrétariat de l'UNESCO souhaite remercier le colonel Alberto Deregibus, du Département des Carabiniers pour la protection du patrimoine culturel (TPC, Italie); le major Gianpietro Romano, expert auprès des Carabiniers pour la protection du patrimoine culturel (TPC); M. Corrado Catesi, coordonnateur de l'Unité des œuvres d'art au Secrétariat général d'INTERPOL; Mme Bonnie Magness-Gardiner, experte du Programme sur le vol d'œuvres d'art du FBI; et M. Jean-Robert Gisler, expert au département fédéral suisse de la Justice, pour leurs précieuses contributions à la préparation de ce document.

² Voir la page web officielle de la Convention de l'UNESCO de 1970 :

<http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/legal-and-practical-instruments/>

et le manuel de l'UNESCO Mesures juridiques et pratiques contre le trafic illicite des biens culturels :

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146118f.pdf>

³ Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés : <http://www.unidroit.org/fr/instruments/biens-culturels/convention-de-1995>

⁴ Le champ d'action de la Convention de l'UNESCO de 1970 couvre les biens culturels appartenant aux États, ce qui signifie qu'un bien culturel volé doit être restitué à son pays d'origine. Il arrive que le propriétaire légitime d'un bien culturel ne soit pas un État mais un particulier. C'est la Convention d'UNIDROIT de 1995 qui couvre ce cas de figure : le bien culturel volé doit être rendu à son propriétaire légitime, que ce dernier réside ou non dans le pays d'origine du bien culturel.

⁵ Participants à la réunion d'experts, UNESCO, 11 février 2014 : M. A. Deregibus (UNESCO); M. F. Panone (INTERPOL); M. M. El Haibe (Police fédérale argentine); Mme N. Amy Ouedraogo (Police judiciaire du Burkina Faso); M. S. Gauffeny et M. J.L. Boyer (OCBC); M. P. Salvatori (Carabinieri TPC); M. J. Gálvez Pantoja (Guardia Civil); M. J.R. Gisler (Office fédéral suisse de la police); Mme B. Magness-Gardiner et M. E. Casey (FBI).

Contexte

4. Certains États parties à la Convention de 1970 n'ont pas encore d'unités de police ou d'organismes gouvernementaux spécialisés capables de lutter efficacement contre le trafic illicite des biens culturels⁶. Par conséquent, ils ne disposent pas des mesures techniques appropriées ou de suffisamment de bonnes pratiques pour empêcher la vente illicite de ces biens et les retrouver dans les meilleurs délais.
5. À cet égard, le Comité subsidiaire et le Secrétariat encouragent tous les États à faire de la lutte contre le trafic illicite des biens culturels une priorité, en créant des unités de police et/ ou des organismes gouvernementaux spécialisés ou en allouant davantage de ressources aux autorités déjà existantes, comme le demande l'article 14 de la Convention de 1970.
6. Une réunion d'experts s'est déroulée le 11 février 2014 au Siège de l'UNESCO, afin d'élaborer des orientations à l'intention des agences chargées de l'application de la loi dans le monde entier. Cette réunion a donné lieu à la rédaction d'une série de mesures destinées aux forces de police et aux institutions culturelles responsables de l'inventaire des biens culturels, qui contiennent les recommandations suivantes :
 - dresser un inventaire des biens culturels protégés sur le territoire national, en y intégrant un plan de gestion des risques ;
 - régulièrement mettre à jour la base de données sur les œuvres d'art volées d'INTERPOL ;
 - régulièrement mettre à jour la base de données de l'UNESCO sur les législations nationales du patrimoine culturel ;
 - faire d'INTERPOL le canal privilégié pour l'échange d'informations policières ;
 - décourager le trafic illicite des biens culturels en rendant publiques les enquêtes réussies (dans le respect des législations nationales) ;
 - obtenir des informations d'un autre pays en suivant les procédures policières habituelles et les pratiques courantes, dans l'esprit de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles s'y rapportant, adoptés en 2000⁷ ;

⁶ D'après les rapports nationaux envoyés par les États parties au Secrétariat de la Convention de 1970, 37 pays (sur 57) ont répondu positivement à cette question.

⁷ « **Recueil d'affaires de criminalité organisée** », publié en 2012 à New York par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Au chapitre III (**Coopération policière et judiciaire internationale**) paragraphe F (**Entraide judiciaire et extradition**), il est notamment indiqué que : « La Convention de Palerme, tout comme de nombreux autres instruments internationaux de droit pénal, ne fait en général pas de distinction nette entre « entraide judiciaire » et « coopération policière ». L'article 18 de la Convention, concernant l'entraide judiciaire, contient une notion générale d'assistance comprenant non seulement les procédures judiciaires mais aussi les enquêtes et les poursuites. L'inévitable nature judiciaire de certaines activités nécessaires pour donner suite aux demandes d'entraide ne constitue pas une raison suffisante pour estimer que l'expression « coopération judiciaire » puisse éclaircir cette distinction, et ceci pour au moins deux raisons : il peut exister des activités d'entraide n'ayant pas une nature judiciaire ; et, même si les fonctions d'exercice de l'action publique font partie de l'entraide, dans la plupart des systèmes nationaux les procureurs ne sont pas des autorités judiciaires. Par conséquent, dans le but d'interpréter et d'appliquer la Convention de Palerme, toute définition spécifique de nature substantielle devrait être évitée, et l'entraide judiciaire devrait être considérée comme faisant partie des activités énoncées à l'article 18, par. 3 lorsque les procédures établies dans ce même article sont appliquées. Selon cette description qui n'est pas une définition, l'entraide judiciaire et l'assistance policière sont fonctionnellement associées et, en quelques circonstances et dans la mesure où la loi le permet, elles sont toutes deux utilisables. Certaines activités visées à l'article 18, par. 3 de la Convention peuvent être mises en œuvre à travers des contacts directs informels entre les personnels de police sous certaines conditions, ainsi que pour certains usages procéduraux (voir, par exemple, lettre (e) : « Fournir des informations ... et des estimations

- envoyer les demandes le plus rapidement possible, tout en évitant les doublons et les demandes multiples à diverses autorités dans un même pays de destination ;
 - vérifier si un ou plusieurs accords particuliers sont en vigueur entre les deux pays concernés ;
 - informer INTERPOL de la volonté d'établir une base de données des œuvres d'art nationales volées, afin d'être assisté dans cette activité.
7. En 2015, conformément à la Décision 3.SC 4 de la troisième session du Comité subsidiaire, les résultats de la réunion du 11 février ont été examinés par le Secrétariat de la Convention de 1970, avec la collaboration de plusieurs membres des forces de l'ordre et experts juridiques.

Procédures à suivre : grandes étapes

8. Immédiatement après le vol d'un bien culturel, son propriétaire/détenteur⁸ doit déclarer officiellement le vol à la police du pays et/ou à l'autorité gouvernementale désignée par la réglementation nationale :
- a. cette déclaration doit contenir autant de renseignements que possible sur l'objet volé et le voleur présumé⁹ ;
 - b. sur la base de cette déclaration, la police locale et les autorités gouvernementales peuvent lancer une enquête¹⁰ ;
 - c. pour que le bien soit inscrit dans la base de données d'INTERPOL¹¹, la police doit envoyer au plus vite une description complète (avec photographies) de l'objet considéré comme volé au Siège d'INTERPOL, via le Bureau central national (BCN)¹².
9. Après qu'un bien volé ou exporté illégalement a été repéré à l'étranger, la police, les autorités gouvernementales et les procureurs doivent vérifier dans leur législation nationale :
- le délai de prescription¹³ ; et

d'experts »). En outre, cette combinaison fonctionnelle permet d'éviter les formalités de l'entraide pour satisfaire aux besoins et aux finalités immédiates de la phase préliminaire des enquêtes. Elle est très utile pour accélérer les enquêtes ; demander et obtenir la coopération informelle d'un service de police étranger par courriel, par fax ou par téléphone avant d'envoyer une demande d'entraide formelle.

⁸ De nombreux biens culturels appartiennent à un État mais sont confiés à la garde de particuliers. Dans ce cas de figure, c'est le détenteur qui doit déclarer le vol à la police et à l'autorité nationale compétente.

⁹ Tout doute concernant la propriété de ces biens dans la réglementation nationale du pays d'origine peut empêcher qu'ils soient reconnus comme volés par le pays de destination. Il est important de rappeler que pour qu'un bien soit considéré comme volé, son propriétaire doit être clairement identifié. À cet égard, les dispositions modèles UNESCO-UNIDROIT définissant la propriété de l'État sur les biens culturels non découverts (2011) peuvent être pertinentes et utiles :

<http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/restitution-of-cultural-property/standards-for-ownership/>

¹⁰ Dans certains systèmes juridiques, la police et/ou les autorités gouvernementales peuvent lancer une enquête et commencer à collecter des informations sans avoir reçu une plainte officielle du propriétaire du ou des objets supposément volés.

¹¹ À partir du moment où un bien culturel volé a été repéré en dehors du pays source, il n'est plus possible de l'inscrire dans la base de données d'INTERPOL. L'inscription doit être faite avant.

¹² Un BCN confronté à une importante affaire de vol peut demander au Secrétariat général d'INTERPOL d'envoyer une alerte spéciale à tous les BCN pour leur demander d'informer également les services des douanes ou pour qu'ils publient une affiche sur le vol.

¹³ Délai sous lequel il est possible d'engager une action devant les tribunaux.

- l'accès aux systèmes juridiques étrangers¹⁴.
10. Pour que l'assistance juridique internationale soit efficace, il faut lancer la procédure juridique dans le pays d'origine. Dans le cadre de cette procédure, il est important que le pays d'origine se dote d'une législation spéciale permettant de criminaliser les infractions contre des biens culturels¹⁵.
11. Le présent projet propose deux procédures distinctes pour le retour de biens culturels repérés en dehors de leurs pays d'origine :
- la procédure a) pour les biens culturels volés , et
 - la procédure b) pour les biens exportés illégalement (qui ne sont pas considérés comme volés).
12. Dans les deux cas, il est possible de porter l'affaire devant les tribunaux (procédure judiciaire) ou d'exploiter les voies diplomatiques ou administratives (procédure extrajudiciaire).

a) Procédure pour les biens volés repérés à l'étranger :

13. Étape 1 : Collecte d'informations et de preuves :

- a. Veiller à ce que la police et les autorités gouvernementales collectent les documents utiles à l'identification du bien (rapports de police, registre d'inventaire, documents d'identité, photographies, rapports d'expertise, etc.¹⁶) et poursuivent les responsables du vol en utilisant des mesures relevant du droit pénal ou du droit civil¹⁷ ;
- b. Impliquer l'ensemble des autorités et bureaux locaux et nationaux susceptibles de fournir des informations valides et une expertise technique ;
- c. Rassembler autant d'informations que possible en consultant toutes les archives disponibles (bases de données en ligne, fichiers papier, documents locaux).

14. Étape 2 : Coopération internationale pendant l'enquête :

- a. La police et les autorités gouvernementales peuvent demander aux Bureaux centraux nationaux d'INTERPOL ou à d'autres organisations intergouvernementales¹⁸ de les assister dans leur enquête, de collecter des documents pertinents en dehors du territoire du pays d'origine et d'empêcher la disparition du bien, dans le respect du droit national du pays de transit/de destination ;
- b. La demande doit être accompagnée de toutes les informations déjà recueillies par la police et/ou les autorités gouvernementales¹⁹.

¹⁴ Vérifier dans la législation nationale les dispositions concernant les interactions avec des systèmes juridiques étrangers.

¹⁵ En tenant compte des limitations imposés par les législations nationales et des corrélations de proportionnalité et de réciprocité entre les crimes, c'est-à-dire du principe de double incrimination requis par différents systèmes juridiques.

¹⁶ Tout renseignement complémentaire sur les personnes impliquées peut également servir à identifier le bien volé.

¹⁷ Toutes les informations et preuves recueillies par la police et/ou les autorités gouvernementales doivent être archivées afin d'être utilisées dans les enquêtes à venir.

¹⁸ Par exemple, l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

¹⁹ Il peut être utile de rappeler que souvent il n'est pas possible de partir « à la pêche aux informations », c'est-à-dire de demander des informations génériques sur un bien mis en vente par une maison de vente aux enchères. Par exemple, il n'est pas possible d'obtenir le nom du vendeur d'un objet sans prouver que ce dernier a été volé ou exporté illégalement.

15. Étape 3 : Procédure judiciaire :

- a. Si la police ou les autorités gouvernementales ont réuni assez d'informations pour étayer des accusations de vol ou de tout autre crime connexe (recel, dissimulation, blanchiment, etc.), elles doivent demander aux autorités juridiques compétentes d'entamer une procédure judiciaire²⁰ ;
- b. L'autorité judiciaire saisie²¹ peut demander à la police ou aux autorités gouvernementales de collecter des informations/documents supplémentaires, auprès de sources nationales et internationales.
- c. L'autorité judiciaire saisie peut demander à l'autorité judiciaire du pays de transit/de destination de délivrer sur son territoire des pièces/actes de procédure (commissions rogatoires internationales)²² ;
 - Si la procédure judiciaire aboutit, l'autorité judiciaire saisie peut choisir d'émettre un mandat d'arrêt et de restitution international²³ ;
 - Si la procédure judiciaire échoue, il est encore possible d'enclencher une procédure « extrajudiciaire ».

16. Étape 4 : Procédure « extrajudiciaire »:

- a. Qu'il ait été décidé d'opter directement pour ces méthodes ou que les procédures judiciaires préalables aient échoué²⁴, les propriétaires ainsi disposés ou les autorités qui les représentent peuvent lancer une procédure « extrajudiciaire » impliquant directement l'autorité gouvernementale compétente et toute autre organisation non gouvernementale, afin de résoudre l'affaire par les voies diplomatiques ;
- b. Les autorités administratives compétentes du pays d'origine doivent préparer un dossier rassemblant toutes les preuves et documents d'expertise²⁵ ;
- c. L'autorité compétente dans le pays d'origine (ou bien des organisations non gouvernementales) peut demander, par le biais de sa délégation dans le pays de transit/de destination, au gouvernement local (ou directement à la maison de vente aux enchères ou au possesseur du bien) la restitution du bien volé ;
- d. Si le bien en question a été sorti du pays avant l'entrée en vigueur de la Convention de l'UNESCO de 1970 et/ou de la Convention d'UNIDROIT de 1995 ; et si les procédures judiciaires ou les discussions bilatérales ont échoué, le Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale (CIPRBC) peut être sollicité afin de faciliter les discussions en vue d'une restitution ultérieure. À cet égard, le Règlement intérieur pour la médiation et la conciliation est particulièrement digne d'intérêt²⁶.

²⁰ L'article 3 de la Convention d'UNIDROIT de 1995 stipule que tout bien culturel volé doit être restitué à son pays d'origine.

²¹ L'autorité judiciaire saisie est celle devant laquelle l'affaire a été portée.

²² Si les États ont signé un accord/traité d'entraide judiciaire, ils sont dans l'obligation de collaborer et de fournir les informations/documents requis. Si les États ne sont pas liés par un accord de ce type, ils ne sont pas obligés de répondre aux demandes, mais cela n'entrave pas leur coopération.

²³ Pour qu'un mandat international soit délivré, il faut que le vol soit reconnu comme un crime dans le pays d'origine comme dans les pays de transit/destination. En outre, ces pays doivent avoir ratifié un accord international ou bilatéral d'entraide judiciaire.

²⁴ Cela peut être le cas même lorsque la police ou les autorités gouvernementales n'ont pas réuni assez d'informations pour étayer des accusations de vol dans le cadre de poursuites judiciaires.

²⁵ Contenant dans la mesure du possible les mêmes informations que celui préparé par les autorités judiciaires pendant la procédure judiciaire.

²⁶ <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001925/192534F.pdf>

b) Procédure pour les biens exportés illégalement repérés à l'étranger :

17. Cette procédure concerne tous les biens culturels exportés illégalement, lorsqu'ils n'ont pas été volés.

Par exemple, lorsque le propriétaire légitime d'un bien culturel l'exporte de son pays d'origine sans avoir obtenu un certificat d'exportation valide.

L'exportation illégale de biens archéologiques issus de fouilles entre dans le cadre de cette procédure lorsque la législation nationale du pays d'origine ne les considère pas comme des biens appartenant à l'État.

En revanche, si la législation nationale du pays d'origine reconnaît les biens archéologiques non découverts comme étant la propriété de l'État, leur fouille illégale constitue un vol et relève de la procédure a).

18. En pareils cas, il est possible de suivre les procédures (judiciaires ou extrajudiciaires) définies pour les affaires concernant des biens volés (voir ci-dessus), en modifiant le chef d'accusation (il ne s'agit pas d'un vol mais une exportation illégale) et en accordant une attention particulière aux législations et réglementations spécifiques, à la validité (ou à l'invalidité) des permis/autorisations d'exportation et au document d'évaluation détaillant la provenance du bien²⁷.
19. Afin d'accélérer la procédure, une déclaration signée par l'autorité gouvernementale compétente du pays d'origine, attestant que le bien a été exporté sans autorisation valide peut se révéler utile.
20. Lorsqu'il n'existe pas de restrictions spécifiques sur l'importation et/ou l'exportation des biens culturels, enquêter sur une déclaration manquante relative à la valeur monétaire d'un objet peut aussi être considéré comme une infraction à la législation relative aux douanes. Il est donc toujours important de collaborer avec les douaniers des pays d'origine, mais aussi des pays de transit/de destination.
21. Le Comité subsidiaire de la Réunion des Parties souhaitera peut-être adopter la décision suivante :

PROJET DE DÉCISION 4.SC/15

Le Comité subsidiaire,

1. Ayant examiné le document C70/16/4.SC/15 ;
2. Remercie le Secrétariat et les experts pour leurs contributions à la préparation du présent document ;
3. Adopte le Plan d'action standard pour le retour et la restitution de biens culturels illégalement mis en vente sur le marché ;
4. Demande au Secrétariat de mettre à jour ce document le cas échéant afin qu'il reflète les dernières évolutions, et de présenter ces mises à jour au Comité ;
5. Invite les États parties à tenir compte des étapes suggérées à titre indicatif dans ce document lorsqu'ils demandent le retour d'un bien culturel ;

²⁷ Toute autorisation d'exportation peut être altérée en y ajoutant ou modifiant certains détails et/ou en ajoutant de multiples volets, comme cela arrive parfois pour les tableaux. Il est alors difficile de remonter aux origines du bien. Dans ce cas, il est utile d'annuler l'autorisation d'exportation en signalant que les responsables des importations/exportations ont été trompés par des criminels.

6. Rappelle aux États parties qu'une norme plus efficace pourrait être établie par la ratification de la Convention d'UNIDROIT de 1995 et par une meilleure mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO de 1970 et de ses Directives opérationnelles.